

第 13 章

女性関連施設における人身取引に関する教育・啓発事業 実態調査から

渡辺 美穂

1 はじめに

国立女性教育会館では、地球規模の喫緊の課題として人身取引問題を取り上げ、教育啓発に資するための調査研究を行ってきた。グローバル化の進展に伴い人、物やサービスの国境を超えた移動が増加し、交流が深まる一方で、女性移民が出身地以外で人身取引をはじめとしたさまざまな女性に対する暴力等の人権侵害にあう危険性が増大している。現在、人身取引など国際的な人権問題を積極的に事業で取り上げている女性関連施設は多くはない。しかし、日本各地に暮らす外国にルーツを持つ女性が増える中で、男女共同参画を地域で推進する女性関連施設が人身取引や外国人女性の抱える問題に対して果たす役割は今後高まると考えられる。本稿では、最初に男女共同参画を進める施策と人身取引問題の関わりについて位置づけを確認する。次に、会館データベースおよび女性関連施設アンケート調査の結果から、女性関連施設における取り組みの現状と課題を考察し、今後施設がこの問題に関する事業を進めていくための方策について考える。

2 男女共同参画と人身取引

人身取引（トラフィッキング）の問題は、国際的には早くから女性と女兒に対する強制売春や人身売買問題として取り上げられ、1990年代以降には、北京行動綱領、国連女子差別撤廃委員会や人権委員会が深刻化する問題を女性に対する暴力として指摘するようになった。2000年に、人身取引を犯罪として取り締まる必要性の高まりから、「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を捕捉する人（特に女性及び児童）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」が策定された。しかし、国際的関心の広がり比べて日本国内の問題意識は低く、被害者を支援してきた団体や女性たちが、80年代頃から被害当事者が保護対象とならない実態を訴え続けてきた。国際的な潮流を追って国内ではようやく1999年の第一次男女共同参画基本計画が、「特に児童買春と外国人女性による売買春については、国際的にも大きな問題」であると認め、「売買春への対策の推進」を女性に対する暴力対策の中に位置づけた。

2004年12月に日本政府は「人身取引対策行動計画」を策定し、被害者の保護・加害者の起訴・被害の防止の側面から取り組むことを定めた。同計画は、一般市民への啓発と関係職員の意識向上のための教育・啓発、売買春に関する教育の重要性も強調している。翌2005年に発表された第二次男女共同参画基本計画は、「女性に対する暴力」の章に、「人身取引対策行動計画の積極的な推進」を明記した。特にアジア太平洋地域における男女共同参画を進める上で人身取引問題の解決が最重要の課題であることに鑑み、会館では、人身取引問題の防止を目的とした調査研究とそれに基づいた教育・啓発をすすめてきた。特に、当事者女性のエンパワーメントの視点から行う調査研究では、被害者が送り出される背景に女性に対する不平等な社会事情、日本が人身取引問題の受入国になっている原因に日本人の性意識・性行動や女性に対する差別意識があることを明らかにし、教育啓発を通じた働きかけの重要

性を確認した。

人身取引問題に関する教育・啓発は、被害当事者の多くが女性であり外国人である二重・複合的差別や性に関する問題が関わるゆえの困難さも伴う。複合差別については、2000年の人種差別撤廃委員会が、ジェンダー差別と人種差別が複合的に女性の地位向上や男女平等の実現に影響を及ぼし、特に、その交差と女性と子どもの人身売買や移住との関連を指摘している。女性差別撤廃委員会も日本に対する2003、2009年の最終所見を含め、近年各国に対して複合差別問題を指摘している。

2010年12月発表に向けて策定中の第三次男女共同参画基本計画答申案は、人身取引を「女性に対する暴力」に位置づけることに加え、「様々な困難な状況に置かれている人々への対応」として、外国人および国際結婚の下で外国人の親を持つ子どもに対する取り組みの必要性を新たに取り上げた。「言語の違い、文化・価値観の違いなどから、地域で孤立など、複合的に困難な状況に置かれており」「人身取引対策行動計画2009」に基づく取組を含め、その状況に応じた支援を進める必要性が強調されている。行動計画2009は近年人身取引被害が潜在化していることを問題として指摘しているが、地域で暮らす外国人に対する多様な支援が広がることは、人身取引被害者の認知・発見、被害の防止、支援活動の担い手を増やしていくためにも効果的と考えられる。

地域で教育・啓発を含めた具体的な活動の推進役として、女性関連施設が果たす役割が大きいと考えられる。次に、会館が行った調査から、女性関連施設で行われている事業内容と実施状況およびその課題について見ていく。

3 女性関連施設データベースに見る国際関連・人身取引に関する事業の実施状況

会館では、全国の女性関連施設の事業に関する情報を収集し、キーワード検索ができるデータベースを公開 (<http://winet.nwec.jp/sisetu/>) している。人身取引問題の教育・啓発や外国人女性の支援や理解に関する事業の取り組

み状況について、国際関連、人身取引、売買春のキーワードで、2001年～2008年の期間の実施についてデータベースに登録された事業について調査した結果を次に述べる。

事業分野「国際問題・国際交流」に関わる実施事業数は、2004年度に29都道府県、60施設、101事業が実施されて以降減少傾向にあり、2008年度は24都道府県、48施設で80事業が実施された。2001年度以降国際問題・国際交流に関する事業を一度も実施していない都道府県も7県ある。「人身取引」に関しては2001～2008年の8年間に、全国で11の都道府県、17施設の22事業で行われている。一方、「売買春」に関する事業は、同期間に、7都道府県、10事業、10施設である。

「国際問題・国際交流」事業の内容は、女性の人権、平和、外国籍女性の話等を取りあげた人権に関わる事業や、異文化交流や理解を通して男女共同参画を推進することを目的とした事業を内容としている。具体的には、「国際結婚におけるDV、外国籍女性の困難と支援のあり方」講座（徳島）や、「多文化家族と地域社会」（とよなか）、在日コリアン女性をテーマにした講座（調布市）、「外国人女性の抱える問題から、見えてくること」と題して、外国人DV被害者支援の活動団体を講師に迎えた講座（東大阪市）などがある。同年、横浜で「日本で暮らす外国人女性は今！ 相談窓口の現場から」、2004年に福岡市で「アジアの女性と人権——東アジアにおける人権と民主主義」、2003年「にほんごクラス——外国人女性のエンパワーメントのために」（福岡市）、「外国人DV被害者支援通訳者養成講座」（福山市）など、年に数本の講座が実施されている。

人身取引に関する事業の数は少なく、「女性と暴力」を中心的なテーマに据えた事業が7事例、「人身売買（人身取引）」という言葉を名称で使った事業が3事例、このほか、国際女性デーにおける国際理解、さんかく大学（北区）や女性センター21世紀塾（佐賀）、ウイングス基礎コース「経済のグローバル化と私たちの暮らし」（京都）などでは学習講座の1テーマとして取りあげられている。手法としては、座学講座以外に、パネル展示（埼玉、横浜、

大阪、東京）やビデオシアター（大阪、佐賀）等も行われている。会館が各地の女性関連施設等の教育啓発事業に貸し出すために作成した、人身取引に関する10枚組展示パネルを活用した事業も見られた。人身取引問題を直接扱った区民学習活動支援事業（2回講座、台東区）、2006年の大田区民企画講座「他人事ではない人身売買受け入れ大国日本の実態」では、人身売買禁止ネットワーク（JNATIP）から講師が招かれた。

データベース調査結果からは、以下のことが明らかになった。人身取引問題の啓発や日本で暮らす外国人女性が抱える問題に焦点をあてた事業数は少ないながら、工夫して実施されている事業もある。位置づけとして、女性に対する暴力に関する講座が多いが、事業目的は啓発にとどまらないものもある。たとえば、日本で暮らす外国人女性に対するDVに関する懸念が国連人身取引特別報告者から指摘されているが、DV相談講座や多文化家族の支援、女性のエンパワーメントを目的とした日本語講座など具体的課題解決に結びつけた事業も実施されている。講師が重複している学習講座が多い一方で、支援団体の活動に焦点をあてた講座、映画やビデオを活用する講座もあり、テーマに関する講師が少ない中で工夫した講座が実施されていることが示された。

なお、行動計画に沿った、「売買春」に関する啓発という視点で取り上げていた事業は10件である。そのうち、人身取引や海外の売買春に関して取り上げたものが4件、国内の売買春もしくは援助交際をとりあげた講座は4件である。本稿との関係は薄いですが、近年デートDVに関する講座に大学生や高校生など若い人の関心が高まっている。今後売買春に関する事業を実施する際には、若者を対象にしたデートDVなどの啓発講座を工夫することで、女性に対する暴力や性に関わる人権についても取り組みをさらに広げていくことができるだろう。

4 女性関連施設における国際的事業の実施状況とその課題

データベース調査からは、登録された事業から事業数や具体的な事業内容を見たが、次に、会館が全国の女性関連施設等を対象に実施した質問紙調査の結果から、事業が少ない理由や実施上の課題について見ていく。「事業プログラムアンケート」は、2007、2008、2009年の3年間に、全国の女性関連施設等を対象に実施している。そのうち、ここでは主に2009年度の結果を取り上げる。

(1)実施概要

2009年度の本アンケート調査は、①実施事業においてどの程度外国籍女性やその子どもとの共生、異文化理解、人身取引などの国際人権に関する講座・事業を行っているか、についてと、②実施していく上での課題は何かについて明らかにすることを目的に、7月から8月にかけて行った。配布対象は、全国の女性／男女共同参画センター373ヵ所で、回収率は50.94%である。調査項目は、次の5つ、①「外国籍女性やその子どもとの共生、異文化理解、人身取引などの国際人権に関する講座・事業」実施有無とその理由、②どのような国際的な活動を行う団体・グループに利用されている／いない、③当該事業を展開する上で、どのような連携・協力が行われているか、④当該テーマに関連した事業を行う上で、活用したい支援は何か、⑤現在地域で当該テーマに取り組むうえでの課題は何か、である。

(2)人身取引など外国籍女性や子どもの人権に関して扱った事業の増加傾向

「(2008、2009年度に)人身取引など外国籍女性や子どもの人権に関する事業を実施した、もしくは実施予定のある施設」は、回答190施設中62施設(32.6%)である。過去2年と比べ、「実施した」施設は増加した。実施／予定事業内容は、1位は「国際文化交流」46.8%(29施設)、2位は、「開発途上国の実態理解」24.2%(15施設)、3位「女性差別撤廃条約など国連の動き」に関する事業21.0%(13施設)と続き、4位以降は、「相談事業」19.4%

(12施設)、「人身取引」と「外国籍女性に対する暴力」がそれぞれ17.7% (11施設)、16.1% (10施設)と続き、その後、「語学講座」14.5% (9施設)、「国際結婚」9.7% (6施設)の順番である。「国際文化交流」の事業がほぼ半分を占めた。

(3)事業実施方法

2009年度に事業を実施／予定と回答した62施設の方法を尋ねると、講座(ワークショップ) 40.3% (25施設)、講演会27.4% (17施設)、パネル・ポスター展12.9% (8施設)、イベント・フェア9.7% (6施設)の順番で回答が多かった。

(4)実施していない(予定もない)理由

事業を実施していない(予定もない)128施設の理由は、「計画にない」40.6% (52施設)、「他部局・他機関等が実施している」29.7% (38施設)、「予算がない」21.9% (28施設)、「ニーズがない」19.5% (25施設)、「適当なプログラムがわからない」14.8% (19施設)、「その他」2.3% (3施設)である。

(5)国際的な団体やグループによる施設の利用

「国際的な団体やグループによる利用」は、「利用されている」が51.6% (98施設)で、「利用されていない」45.3% (86施設)を若干上回った。利用方法は、87.8% (86施設)が施設の貸出利用で、相談事業の利用も10.2% (10施設)あった。

利用団体は、「地域の国際交流団体」が74.5% (73施設)と最も多く、「NGO」10.2% (10施設)、「学生グループ」8.2% (8施設)、「その他」16.3% (16施設)と続く。2007年にのみ質問した、「英語もしくはその他の言語で作成された施設に関する資料」の有無について、86.1% (124施設)がないと回答しており、日本語を話さない利用者の施設アクセスが限られていることがわかる。

地域の国際団体との情報交換／事業実施での連携・協力等を「行っている」施設は、32.6% (62施設)で、「行っていない」施設61.1% (116施設)が過半を占めた。連携・協力先は、「国際交流団体」46.2% (18施設)、「地

域の国際団体」41.0%（16施設）が多く、「NGO」15.4%（6施設）、「大学等教育機関」7.7%（3施設）と続く。財団法人形態の国際交流協会が外国籍女性の問題にとりくんでいるケースや女性国外研修参加者により結成されている団体などが当該テーマに取り組んでいるケースもあげられた。

(6)テーマに関する事業を行う際に、活用したいと思うもの

順番に「講師情報」55.3%（105施設）、「教材や資料」41.1%（78施設）、「研修プログラム」37.4%（71施設）、「展示パネルの貸出」35.8%（68施設）、「人身取引等の最新情報」22.1%（42施設）の順番である。「その他」には「実態把握のデータ」「効果的な取り組み事例」「人材」などがあげられた。

(7)地域でテーマを取り上げる際の課題

記述回答結果から、女性関連施設等が地域でこのテーマに関して取り組む際の課題として担当者があげた理由は主に次の5点に分類される。

①実施面での物理的課題として、「関係機関等との調整役となる人の確保が必要」「現行の人員では対応が難しい」といった人員面での課題があげられた。人員が必要な理由として、「地域の国際団体との関係がない」「当事者およびその状況、民間支援者等を把握していないため、取組が具体化できない」「関係機関・団体等との連携・協力が必要（調整役となる人員が必要）」などいずれも共通して『連携』を図るために必要という答えが多い。

②人々の意識や関心が低いこともプログラム実施上の大きな課題である。市民が「趣味・娯楽的要素を求め、人権・啓発的事業に消極的」「外国人市民との交流が少ない」「問題が『潜在化』している」「犯罪などのイメージが広がり敬遠する傾向がある」「身近な問題としてとらえられない」、などがあげられた。

③事業を実施している施設も含めて、実施方法上の課題も多くあげられた。主には、「講師情報、テーマ、情報知識が不足している」「どのようなアプローチで関心を持ってもらえるか」、などである。男性や日本人の参加、広報も課題としてあがった。

④拡充策の課題 他機関（国際交流協会、婦人相談所、民間シェルター）へ

照会しており、今後も連携を密にすることが必要である、といった意見や、「外国人女性に対するDV防止の観点から取り組んでいく」というように、相談やDVとの関係で取組の必要性を感じている施設が多い。「市民が運営している多文化共生（センターとの）連携を図っており、…その中で、人身売買、DV等男女共同参画の視点での事業のさらなる強化を図ること」という回答もある。

⑤担当者の認識 「他機関が行っている」「地域においてこの課題を取り上げる必要性がない」と答える担当者もいた。「地域のテーマについての現状、問題が把握できていない」など、ニーズ把握ができていないことを課題にあげた回答も多い。

以上、担当者からあげられた地域でテーマを取り上げる際の課題を踏まえて、私見を述べたい。まず、計画やニーズがないという点は、第三次基本計画答申案が日本で暮らす外国人に対する取り組みの重要性を強調する方向にある中、今後各自治体でこのテーマを施策として進める要請が高まると考えられる。そのためには、職員研修等で女性関連施設の担当者がまず男女共同参画の問題として人身取引の課題を取り上げることの意義や重要性を認識した上で、「人々の意識や関心が低い」このテーマについて、地域住民を対象としたプログラムを企画・実施していく必要がある。次に、「他機関等が行っている」という点については、行われている国際交流もしくは相談などの事業が男女共同参画の視点で実施されていることを確認する必要があることを指摘したい。国際結婚や外国での子育てといった異文化の狭間で特に女性が抱える問題を理解し、受け止める配慮や視点が十分ある異文化交流・相談事業であるか見極める必要がある。

財源や人員不足は多くの施設で共通する課題である。女性関連施設だけでは解決が難しいテーマであるからこそ、連携できる地域の関係機関を把握し関係を強化することが鍵となることは、拡充策として他機関との連携を密にしていくと回答した機関が多かったこととも符合する。先行してさまざまな支援活動を実施している民間団体も重要な地域資源である。講座の企画や講

師として、また、地域に暮らす外国人女性のニーズを把握するためにも、民間支援団体や国際活動を行っている団体からの協力を得ることは、「連携」問題の解決およびこの問題に取り組む担い手の発掘にもつながると考えられる。

最後に、「人々の意識や関心が低い」点については、このテーマが複合的な問題であるがゆえに、暴力、国際協力、売買春、異文化理解など多様な角度から取り上げることができる点を、事業の企画・実施する際の工夫につなげられることをあげたい。

5 今後に向けて

男女共同参画を地域で推進していく上で、今後地域で暮らす外国人女性を視野に入れた取り組みが重要である。複合的差別の対象となりやすい彼女たちのニーズを把握し、必要とされるプログラムの検討を進めながら、人々の意識を変えていくことは女性関連施設の重要な役割である。この取り組みを進めることは、人身取引の問題の根本にあるさまざまな差別や無関心、性に関する問題の解決にもつながっていくと考えられる。

データベース調査では、人身取引や売買春に関する事業の数が少なく、国際問題・国際交流としての位置づけの事業も近年減少傾向にあった。一方で、数少ないが、課題解決に結び付けた講座が各地で実施されていることも明らかになった。人身取引問題に関する事業が少ない背景には、男女共同参画として取り組む必要性についての認識が共有されていないこと、人身取引の問題が複合差別の問題であり、課題が複雑で、取り組む上で困難と伴うこと、地域で人身取引に関する教育啓発に取り組む担い手が少ないことなどが考えられる。

アンケート調査からは、人身取引に関する事業を展開していく上で、担当者意識、連携協力先と方法、地域のニーズや課題、事業の企画と実施の各段階における課題が提示された。これらの課題はこれまで施設が行ってきたブ

プログラム実施上の課題と共通のものも多い。

取り組むべき課題が多い中、限られた予算や人員でニーズが見えにくい新たな課題に取り組むことは困難も多いことが予想されるが、先進事例や会館がこれまで提供してきた学習参考資料・講師情報等も活用しながら、地域で関係機関との連携を深め、人身取引や地域における外国人女性の抱える課題解決に結びつく支援となる事業を少しずつ進めていくことが日本人のための男女共同参画社会の実現ではなく、あらゆる人にとっての男女共同参画社会の実現につながると考える。

参考文献

国立女性教育会館 2009. 2008. 2007「事業プログラムアンケート」

国立女性教育会館 2008「人身取引（トラフィッキング）問題について知る」

渡辺美穂 2009「人身取引とその防止・教育・啓発に関する調査研究」『国立女性教育会館研究ジャーナル』14号

（わたなべ・みほ 国立女性教育会館研究国際室研究員）